

# Les comunitats autònomes com a actores internacionals: la reformulació del seu espai a la recent legislació i jurisprudència constitucional

**Joan Ridao i Martín**

Professor titular acreditat de Dret Constitucional. Professor associat del Departament de Ciència Política i de l'Administració, Dret Constitucional i Filosofia del Dret de la Universitat de Barcelona, i lletrat del Parlament de Catalunya  
Email: [jridao@ub.edu](mailto:jridao@ub.edu)

## **The Autonomous Communities as international actors. The redefinition of their role by recent legislation and constitutional case-law**

**ABSTRACT** The spanish Constitutional Court Decision (STC) 228/2016 close a particularly intense term of legislative and doctrinal production on the capabilities for foreign affairs of both regional and central Governments, the analysis of which is the object of this work. On one hand, the State Act 2/2014, on foreign affairs and foreign service, and the State Act 25/2014, on treaties and international agreements, were an unprecedented comprehensive regulation of the issue; while the Catalan Act 16/2014, on foreign affairs and relations with the European Union, tried to turn the development of the Regional Autonomous Act provisions. On the other hand, the Constitutional Court, from STC 31/2010, has been profiled the substance of his doctrine, embodied in the relevant STC 165/1994 and developed in other Decisions (such as 80/2012, 110/2012, 46/2015, 85/2016 and 228/2016). However, this legislative and interpretive activity took place in a political context where the dominant trend has been both the rationalization of public spending and a State Government strong movement into recentralization; besides that, with constant efforts to stop the initiatives promoted by the the Catalan process of self-determination.

**KEYWORDS** international relations; foreign affairs; Autonomous Communities; international treaties and agreements; public diplomacy.

**RESUM** Amb la STC 228/2016 es va cloure un cicle particularment intens de pronunciaments doctrinals i de producció legislativa sobre l'acció exterior tant autonòmica com estatal, el

---

Article rebut el 24/04/2017; acceptat el 14/06/2017.

resultat final del qual s'analitza en aquest treball. D'una banda, les lleis estatals 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, i 25/2014, sobre tractats i acords internacionals, van abordar una inèdita regulació integral de la qüestió, mentre que la Llei catalana 16/2014, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, va pretendre al seu torn un desenvolupament de les previsions estatutàries, en paral·lel amb la primera de les lleis esmentades. De l'altra, el Tribunal Constitucional, des de la STC 31/2010, ha anat ratificant i perfilant, en allò substancial, la seva doctrina plasmada en la rellevant STC 165/1994, amb pronunciaments com les STC 80/2012, 110/2012, 46/2015, 85/2016 i 228/2016. Amb tot, aquesta activitat normativa i interpretativa ha tingut lloc en un context polític en què la tendència predominant ha estat la racionalització de la despesa pública, i en el cas de l'Estat ha adquirit un fort component centralitzador i preventiu davant les iniciatives en aquest àmbit procedents de les institucions catalanes, en un escenari marcat per les tensions provocades pel denominat "procés català".

**PARAULES CLAU** relacions internacionals; acció exterior; comunitats autònomes; tractats i acords internacionals; diplomàcia pública.

## 1. Introducció

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 228/2016, de 22 de desembre, ha estat fins al moment de redactar aquest treball el darrer pronunciament d'aquest amb relació a la matèria de l'acció exterior de les comunitats autònomes (CA), sobre la qual hi ha hagut, al llarg dels darrers anys, una intensa activitat de producció normativa, particularment per part de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya. Tot amb tot, cal tenir present que ja des de la STC 165/1994, considerada el *leading case* en la matèria, el TC havia anat destil·lant una nodrida jurisprudència en ordre a completar l'abast del sintètic tractament constitucional de la qüestió. No obstant, no sempre aquests pronunciaments han dibuixat un contorn precís i exempt de controvèrsia sobre els límits de l'acció exterior de les CA i el de les relacions internacionals, àmbit de la reserva estatal *ex* article 149.1.3 de la Constitució espanyola (CE). És en aquest sentit que podem afirmar que l'activitat legislativa adreçada a dotar els corresponents àmbits executius d'una normació integral de la qüestió no s'ha materialitzat de forma pacífica entre l'Estat i les comunitats autònomes.

En consonància amb això, ens proposem efectuar una recapitulació global i una anàlisi crítica dels contorns definits entre la basal STC 165/1994 i la més recent STC 228/2016, assenyalant les oscil·lacions més substancials experimentades per la doctrina constitucional i, en particular, els significatius espais d'indefinició. Per a això, abordarem primerament el context en què ha tingut lloc l'evolució normativa sobre l'acció exterior de les CA, per passar a argumentar, seguidament, els fonaments de la doctrina constitucional sobre

la matèria i la seva ulterior consolidació en els estatuts d'autonomia de segona generació. Acabarem, en el darrer epígraf, amb una descripció del balanç de la recent activitat legislativa de les Corts Generals i del Parlament de Catalunya i analitzarem posteriorment la doctrina constitucional subsegüent. Clourem el treball amb unes succintes conclusions.

## **2. Evolució del context doctrinal, normatiu i polític de l'acció exterior autònoma**

### **2.1. La definició de l'acció exterior de les comunitats autònomes**

La CE feu un tractament concís de la regulació de la matèria de les relacions internacionals (arts. 93 a 96, 97, 149.1.3, 149.1.10, 149.1.16, etc.), adoptant un enfocament tributari de la concepció més clàssica sobre el particular i abocant el monopoli competencial del seu exercici en l'Estat central. En consonància, durant l'etapa inicial de desenvolupament constitucional, els pronunciaments del TC desplegaren una interpretació expansiva i pràcticament omnicomprensiva del títol competencial estatal *ex* article 149.1.3 CE. Probablement aquesta perspectiva era la més lògica en el context del moment constituent,<sup>1</sup> a més que certament, hem d'afegir, la primera generació d'estatuts d'autonomia tampoc no va fer plantejaments de més ampli abast.<sup>2</sup>

Fou la doctrina del TC l'encarregada d'anar delimitant el perímetre de l'article 149.1.3 CE i, en conseqüència, de l'àmbit material de l'acció exterior de les CA.<sup>3</sup> En aquest sentit és àmpliament reconegut per la literatura que la doctrina establerta en la STC 165/1994 tingué una transcendència capital en

---

1. Bustos, "Acción exterior", 71.

2. Així, per exemple, els estatuts basc (art. 20.3 EAPB) i català (art. 27.2 EAC 1979) van atribuir a ambdues comunitats facultats per a l'execució de tractats i convenis internacionals en les matèries de la seva competència, així com el dret a ser informades per part de l'Estat en l'elaboració dels tractats o dels projectes de legislació duanera en la mesura que afectessin matèries del seu interès específic (art. 27.5 EAC 1979).

3. En aquest sentit, s'ha assenyalat que "[u]na de las cuestiones relativas a la estructura territorial del Estado que ha sido objeto de mayor debate y evolución doctrinal desde la aprobación de la Constitución hasta nuestros días ha sido, muy probablemente, la relativa al papel

la transformació d'aquesta primera etapa de la jurisprudència constitucional sobre la matèria, la qual cosa ha dut a atorgar-li tradicionalment el paper de sentència de capçalera sobre la matèria.<sup>4</sup> En efecte, el seu contingut no tan sols sistematitzà una lectura del text constitucional molt més harmònica amb el context de progressiva internacionalització de la societat i de l'economia espanyoles, especialment intensa després de l'adhesió a la llavors Comunitat Europea (1986), i també a la distribució competencial operada dins del bloc de constitucionalitat,<sup>5</sup> sinó que, a més, va ser fonamental per a l'impuls de les activitats i les iniciatives dels diversos governs autonòmics en el marc europeu, especialment per a les desenvolupades per les comunitats pioneres i més actives en aquest àmbit (Catalunya, País Basc, Galícia i Andalusia).<sup>6</sup>

Tanmateix, la millor doctrina també ha apreciat reiteradament<sup>7</sup> la influència decisiva que, en aquest rellevant pronunciament, hi va tenir el contingut del vot particular formulat en la precedent STC 137/1989, emès pel magistrat Eugenio Díaz Eimil, al qual s'hi van adherir els magistrats Francisco Tomás y

---

exterior de las comunidades autònomes", Pérez Tremps, "La acción exterior y la participación europea", 351.

4. L'expressió en referència a la STC 165/1994 ha estat emprada pel Consell de Garanties Estatutàries en els seus dictàmens 14/2014 i 23/2014.

5. Kincaid afirmà que "[e]l principal factor causal de la diplomàcia constituent és la llibertat d'acció produïda per la democratització i la liberalització del mercat. Allà on la democratització i la liberalització del mercat són absents o limitades, hi ha poca diplomàcia constituent o gens, sigui quin sigui el nivell de globalització", Kincaid, "Observacions comparatives", 15.

6. Cal recordar, tanmateix, les severes limitacions que s'establien per a l'actuació exterior autonòmica, derivades essencialment de la negació de tota subjectivitat internacional a les mateixes. En aquest sentit, Fernández de Casadevante subratllà "la ocasión perdida durante el período constituyente de haber recogido en el texto constitucional alguna disposición similar a la existente en otras Constituciones europeas permitiendo a las Comunidades Autónomas la celebración de tratados", Fernández de Casadevante, *La acción exterior*, 20; s'acostumen a citar com a referents d'aquest particular la Llei fonamental de Bonn (art. 32.2) i les constitucions de Suïssa (art. 9), d'Àustria (art. 161) o de Bèlgica (art. 167). Per a una referència més detallada de l'experiència comparada europea, *vid.* Diversos autors, *La acción exterior y comunitaria*. En particular, són d'interès els articles de Christian Starck (sobre els *Länder* alemanys), Wolfgang Bartscher (sobre els *Länder* austríacs), Yves Lejeune (per al cas de les regions i comunitats de Bèlgica) i Maria Valeria Agostini (pel que fa a les regions italianes). Amb relació al cas italià, *vid.* també Blasco, "Notas sobre la acción exterior", 229-241.

7. En aquest sentit, Mangas, "Aplicación del Derecho comunitario", 61-67; García Segura, *L'activitat exterior de les regions*, 45-46, i Pons, "Acción exterior de la Generalitat", 48-49.

Valiente, Carlos de la Vega Benayas i Miguel Rodríguez-Piñero.<sup>8</sup> Amb tot, no s'ha d'oblidar la forja d'una ingent jurisprudència constitucional prèvia a la STC 165/1994 i a la mateixa STC 137/1989, elaborada en resposta a un conjunt de conflictes d'ordre competencial entre l'Estat i les CA, derivats de matèries connexes amb les “relacions internacionals”, com ara la sanitat exterior o les activitats de projecció *ad extra* d'aquelles,<sup>9</sup> a banda de l'activitat normativa que acompanyà la proliferació dels instruments de participació autonòmics en la formació de la voluntat estatal en els assumptes relacionats amb la UE.<sup>10</sup>

El nucli argumental de la STC 165/1994 es fonamentà en una primordial distinció entre “relacions internacionals” i qualsevol activitat d'abast o projecció exterior, identificant les primeres com les úniques reservades a l'Estat *ex art.* 149.1.3 CE (STC 165/1994, FJ 5). El Tribunal inferí aquesta distinció del text constitucional, sobre la base de l'atribució a la competència estatal d'altres actuacions igualment exteriors com el comerç exterior (art. 149.1.10 CE) o la sanitat exterior (art. 149.1.16 CE), amb la qual cosa es diferenciaven dos tipus

---

8. Com es recordarà, la STC 137/1989 declarà inconstitucional un conveni de col·laboració subscrit entre una conselleria de la Xunta de Galícia i una direcció general del govern danès, a partir d'apreciar la reserva estatal del *ius contrahendi ex art.* 149.1.3 CE. No obstant el pronunciament final, en la fonamentació de la sentència (FJ 4) és patent el debat doctrinal que explicita el vot particular, en el qual els magistrats esmentats advocaren per una interpretació menys rígida i expansiva del títol competencial atorgat per l'art. 149.1.3 CE, en la qual fos possible constitucionalment l'actuació exterior autonòmica en “aquella clase de actividades y contactos que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de este frente a otros Estados [...], en orden a lograr el desarrollo económico, social y cultural de las Regiones”. La conveniència d'aquesta pretensió s'argumenta, d'una banda, per la necessitat de constitucionalitzar la llavors nova realitat de la internacionalització, arran especialment del procés d'inserció en la comunitat europea; per altra banda, s'apel·la de forma força raonable al fet que la implicació de les institucions autonòmiques pot “resultar imprescindible para abordar y resolver, de manera satisfactoria, problemas específicos, a veces de extraordinaria repercusión económica, que de otra forma quedarán insolubles, dado que el Estado, aunque sea esa su voluntad política, encontrará graves obstáculos de orden jurídico, y de eficacia en la gestión, para resolverlos en aquellos supuestos en que la acción promocional recaiga sobre materias atribuidas a la competencia autonómica” (argument que troba suport jurisprudencial en la STC 80/1993, FJ 3).

9. Pérez González, “La acción exterior de los entes descentralizados”, 151.

10. Pel que fa a la doctrina constitucional que la sustentà cal esmentar les sentències TC 154/1985, FJ 5; 17/1991, FJ 6, i 153/1989, FJ 8. Així mateix, pel que fa a la seva instrumentació, cal referir-se al text original de la Llei 2/1997, de 13 de març, per la qual es regula la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees.

d'actuacions exteriors, les reservades en exclusiva a l'Estat i les disponibles també a l'exercici per part de les comunitat autònomes.

Pel que fa a la primera de les tipologies, la delimitació concreta del concepte “relacions internacionals” adoptà una doble perspectiva: d'una banda, en sentit negatiu, implicà un descart de la identificació amb el conjunt íntegre d'activitats exteriors que realitzen els governs; de l'altra, en sentit positiu, suposà l'acceptació que caben dins d'aquesta noció les “relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las ‘relaciones internacionales’ y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales” (STC 165/1994, FJ 5). Això comportà directament, en la interpretació del TC, “materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado” (STC 165/1994, FJ 5).

Pel que fa a les activitats amb projecció exterior a l'abast de les comunitats, aquestes es van entendre limitades a “aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales” (STC 165/1994, FJ 6). És important destacar que la doctrina constitucional exposada atribuï per una banda una rellevància decisiva a l'efectiva atribució competencial de la matèria en què es vinculi específicament l'actuació considerada i, de l'altra, serví de base a “la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior”, que quedaria inclosa en la competència exclusiva estatal *ex* article 149.1.3 CE, amb l'objecte d'evitar qualsevol pertorbació o condicionament d'aquesta (STC 165/1994, FJ 6).<sup>11</sup>

---

11. Ultra això, cal esmentar també la consideració sobre una eventual vulneració del principi de territorialitat que es podria derivar d'una actuació “[s]i la actuación de órganos de la Co-

En suma, la doctrina constitucional sistematitzada primàriament per la STC 165/1994 suposà un fre a la *vis* expansiva derivada de la primitiva lectura de la reserva estatal de l'article 149.1.3 CE, incorporant una atribució més explícita, favorable a les institucions autonòmiques, d'un espai propi per a la seva acció exterior sobre la base del grau d'autonomia política atorgat en cada cas pel sistema de repartiment competencial. Certament, però, sotmeses a dues restriccions substancials: la manca de subjectivitat de les CA com a actores internacionals de ple dret, i, per tant, l'exclusió de la capacitat jurídica afecta a les "relacions internacionals", així com la potencial capacitat estatal per establir, en els termes expressament declarats en la jurisprudència del TC, mesures de coordinació en prevenció de possibles perjudicis per a la política exterior, desenvolupada exclusivament per l'Estat.

## 2.2. La consolidació en els estatuts de segona generació

Amb perspectiva temporal, no hi ha cap dubte de la contribució que va representar la STC 165/1994 per a la progressiva acceptació, per part dels òrgans estatals, de l'acció exterior autonòmica, "reconeguda com a fruit d'una rigorosa elaboració doctrinal i jurisprudencial que ha aconseguit superar els recels que inicialment despertava en el Govern central".<sup>12</sup> Amb el seu suport es va desenvolupar tant una intensa praxi autonòmica com el reconeixement d'aquesta mateixa realitzat mitjançant convenis de cooperació transfronterera, reconeguts no sense condicionaments per part de l'Estat, en algun cas fins i tot amb l'adopció d'instruments de cobertura legal.<sup>13</sup>

---

unidad Autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias" (STC 165/1994, FJ 10).

12. Armengol, "Els acords d'acció exterior de la Generalitat", 273. En el mateix sentit, Carrillo, "L'acció exterior i la participació", 199.

13. Com es recordarà, les Corts van aprovar la ja esmentada Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament, que preveu l'articulació descentralitzada d'aquesta cooperació. Així mateix, es poden esmentar altres normes, com ara el Conveni marc europeu del Consell d'Europa sobre cooperació transfronterera entre autoritats territorials (21 de maig de 1980) i diversos convenis entre el Ministeri d'Afers Exteriors i les comunitats autònomes per a la participació en projectes de cooperació al desenvolupament o en la UE. La cooperació transfronterera és un àmbit paradigmàtic, en el qual conflueixen el component exterior, afectat per l'exclusivitat estatal sobre relacions internacionals, i el component material, connectat amb les competències autonòmiques. Ambdós menen les relacions transfrontereres de les comunitats a dur-se a terme amb la intermediació de l'Estat, mitjançant la conclusió prèvia de tractats bilaterals que donen cobertura a les actuacions de la comunitat o mitjançant



En aquest context, doncs, semblava plausible, vista l'evolució normativa, la incorporació de la matèria de l'acció exterior dins de la revisió dels estatuts d'autonomia que diverses comunitats van impulsar a partir del 2006.<sup>14</sup> La Comunitat Valenciana fou la pionera, però existeix un consens general entorn del fet que fou l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (EAC) el text que de forma més sistemàtica va recepcionar la doctrina constitucional preexistent en aquesta matèria.

L'esquema d'aquesta norma catalana fonamental, que serví de referència a altres comunitats, presenta tres grans àrees d'incidència: la delimitació dels objectius generals de la política exterior autonòmica, la distinció entre l'acció exterior i l'acció en l'àmbit de la UE, i la codificació de l'acció exterior autonòmica.<sup>15</sup> Concretament, l'EAC establí diversos instruments a l'abast de la Generalitat per al desenvolupament de les seves funcions, entre els quals sobresurten tres: les oficines a l'exterior per a la promoció dels interessos de Catalunya (art. 194); la subscripció d'acords de col·laboració amb la mateixa finalitat (art. 195), i la recepció d'informació prèvia per part del govern de l'Estat sobre els actes relatius a la subscripció de tractats que afecten d'una manera directa i singular les seves competències (art. 196).<sup>16</sup>

La transcendent STC 31/2010 sobre l'Estatut de Catalunya de 2006 (EAC 2006), única de les normes d'aquesta categoria que va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat, es pronuncià globalment de forma favorable i sense incorporar formalment interpretacions de conformitat amb els preceptes impugnats relatius a l'acció exterior (fonaments jurídics 125 a 129). Atès que,

---

la conformitat prèvia i expressa de les mateixes per part del Govern central; *vid.* Ridao, *Curs de Dret Públic de Catalunya*, 521-546.

14. Amb relació a la matèria tractada en aquest article, *vid.* Llei orgànica (LO) 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (arts. 61 i 62); LO 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (arts. 184 a 200); LO 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia (arts. 230 a 247), i LO 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó (arts. 92 a 98).

15. Bustos, "Acción exterior", 74-75.

16. La regulació específica de l'acció exterior en l'EAC es realitza en el capítol III del seu títol V, a més de les previsions sectorials sobre la projecció exterior en diversos àmbits materials que contenen altres preceptes estatutaris, com ara la cultura (art. 127.1.d), la llengua (arts. 64 i 50.3) o el turisme (art. 171.b). L'article 193 reconeix a la Generalitat les facultats d'impuls a la projecció exterior de Catalunya i l'habilita per a l'exercici d'actuacions en aquest àmbit que es derivin directament de les seves competències, ja sigui directament o bé mitjançant els òrgans de l'Administració de l'Estat.



en aquest àmbit, bona part dels retrets de la impugnació tenien un eminent caràcter preventiu, el raonament del Tribunal es limità a utilitzar com a paràmetre bàsic la seva pròpia doctrina establerta en la STC 165/1994 (STC 31/2010 FJ 125), i a constatar igualment que és possible una lectura constitucionalment adient de les disposicions de l'EAC.

Tanmateix, com assenyala premonitòriament Pons Ràfols,<sup>17</sup> la fonamentació de l'alt tribunal introduí elements de naturalesa clarament preventiva. A més, no només desaprovà l'oportunitat de concretar la doctrina constitucional sobre alguns aspectes tan vinculats a la matèria com la connexió entre les competències de les comunitats i l'acció exterior, o la naturalesa jurídica dels acords de col·laboració exterior que poden subscriure les administracions autonòmiques, sinó que incorporà apel·lacions sobrerres, per reiterades, a "la competència de coordinació de l'Estat sobre les activitats de projecció exterior de les comunitats autònomes com en la supeditació a la normativa que pugui dictar l'Estat en l'exercici de la competència que li reserva l'article 149.1.3 CE".<sup>18</sup> En conjunt, el resultat tot i ser favorable a la literalitat estatutària no deixà de ser un xic decebedor, atès que no hi va haver una contribució significativa en els aspectes menys objectivats de la doctrina de la STC 165/1994 i donada la insistència a subratllar de forma supèrflua i preventiva les facultats estatals de regulació i coordinació de l'acció exterior, que estan en la base, per cert, dels productes legislatius desenvolupats a partir de 2014.

## 2.3. Altres pronunciaments del Tribunal Constitucional

La doctrina constitucional ha condicionat la inclusió de l'acció exterior dins d'una matèria de titularitat autonòmica al fet que aquesta formi part del catàleg de competències atribuïdes estatutàriament i que el seu exercici no incideixi, pertorbi o condicioni la reserva estatal *ex* article 149.1.3 CE (STC 165/1994, FJ 6). La manca d'una major precisió doctrinal o normativa dels elements que integren aquest condicionament configura precisament un espai jurídic força indeterminat, ja que la projecció de les relacions internacionals sobre pràcticament qualsevol matèria d'exclusiva competència autonòmica

---

17. Pons, "L'acció exterior de la Generalitat", 409.

18. *Ibidem*.

introdueix molts elements perquè la dita reserva estatal esdevingui un factor constrenyedor de les capacitats autonòmiques.<sup>19</sup>

Un exemple prou destacat d'això l'ofereixen les STC 80/2012 i 110/2012. Ambdós pronunciaments van resoldre, en síntesi, la controvèrsia sobre si són les federacions esportives autonòmiques, primer les basques i després les catalanes, les representants internacionals de l'esport inclòs en el seu àmbit o si, contràriament, aquest rol es contrau a les federacions corresponents d'àmbit estatal.<sup>20</sup> Atesa la similitud dels dos casos, la doctrina del Tribunal desplegada en la primera de les sentències esmentades fou traslladada mimèticament a la segona.

El raonament de la STC 80/2012 enquadra primerament el precepte controvertit en la competència sobre l'esport, descartant la resta de matèries requerides en la impugnació, com ara la cultura, i, el que és més rellevant als efectes d'aquest treball, les relacions internacionals, perquè “ni nos encontramos ante relaciones entre Estados u otro tipo de organismos públicos —ya que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter absolutamente privado— ni la participación en competiciones oficiales supone la asunción

---

19. La doctrina constitucional ha assenyalat un efecte similar en la concurrència competencial en la matèria cultural, respecte de la qual ha advertit que “la competencia sobre cultura no puede convertirse en un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales” (STC 109/1996, FJ 4), especialment quan aquesta extensió es projecta sobre àmbits destimatats pel constituent, “pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma” (STC 17/1991, FJ 3).

20. La STC 80/2012 va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat per l'Estat contra la frase primera de l'article 16.6 de la Llei basca 14/1998, de 11 de juny, de l'esport, segons la qual “la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional”. Per la seva banda, la STC 110/2012 va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat plantejat, també per l'Estat, contra l'article 2 de la Llei catalana 9/1999, de 30 de juliol, de suport a les seleccions catalanes, en la modificació de l'incís primer de l'article 19.2 de la Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'esport, que en la redacció conservada en el text únic de la Llei de l'esport (Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol) estableix que “[l]es federacions esportives catalanes de cada modalitat esportiva són les representants del respectiu esport federat català en els àmbits supraautonòmics”. Cal destacar les diferències literals d'ambdós preceptes, especialment les referides a l'absència explícita d'exclusivitat en el text de la llei catalana, que, tot i ser esmentades en el corresponent pronunciament (STC 110/2012, FJ 2), no van ser considerades prou substantives per merèixer una qualificació diferenciada.

de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo” (FJ 4).<sup>21</sup> Tot seguit la resolució subratlla que l'exclusivitat autonòmica de la competència sobre esports (art. 10.36 EAPB o l'art. 134 EAC en la STC 110/2012), i l'absència d'un títol constitucional específic d'habilitació competencial per a l'Estat, no exclou la intervenció estatal concurrent amb la de les comunitats en la regulació de l'esport:

la representación internacional del deporte federado español puede calificarse como una cuestión de interés general, relacionada directamente con la imagen exterior que se proyecta del Estado Español, que, si bien no se integra [...] en el título competencial de “relaciones internacionales” constituye fundamento suficiente de la intervención reguladora del Estado en materia deportiva y se proyecta, consecuentemente, sobre el alcance de las competencias autonómicas en esta materia (STC 80/2012, FJ 7.a).<sup>22</sup>

En conclusió, el TC establí un criteri que operava una clara transformació del que, d'acord amb la doctrina de la STC 165/1994, havia de ser un clar exemple d'acció exterior autonòmica —això és, les actuacions internacionals de la mateixa en el marc d'una competència exclusiva, que en cap cas tenen la consideració de relacions internacionals— per convertir-se en una funció sotmesa a la prevalença de la decisió estatal en virtut d'un criteri, el de “la imatge exterior”, d'improbable delimitació jurídica. No cal dir que aquesta inflexió doctrinal no resulta ni de bon tros concordant amb les rotundes alertes que el mateix TC havia expressat en pronunciaments anteriors.<sup>23</sup>

---

21. Es recupera aquí la doctrina establerta en la prèvia STC 31/2010, FJ 8o.

22. Concretament l'esport constitueix un clar exemple “de materia que puede tener ese carácter de competencia exclusiva, ya que el constituyente no reservó al Estado ninguna competencia en la materia. [...] Las relaciones internacionales como límite a la competencia autonómica entrañan un condicionamiento de esta última para hacer operativas las primeras. Esto no quiere decir que en virtud de las relaciones internacionales el Estado pueda asumir competencias que no le corresponden constitucionalmente”, Lasagabaster, “Deporte, relaciones internacionales y Comunidades Autónomas”, 220.

23. En aquest sentit, es pot recordar l'advertiment que “la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 80/1993 FJ 3).

Finalment, el pronunciament del Tribunal establí una interpretació conforme del precepte impugnat segons el qual “las federaciones vascas de cada modalidad deportiva serán las únicas representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional es constitucional siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas, y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español” (STC 80/2012, FJ 11). Així, mitjançant una sorprenent sentència manipulativa,<sup>24</sup> el TC salvà la constitucionalitat del precepte, “haciéndole decir lo que no dice”, com va destacar amb raó el magistrat Aragón Reyes en el seu vot particular contrari a la STC 80/2012.<sup>25</sup> L’argumentació del magistrat es fonamentà en la crítica a la interpretació expansiva de l’abast de la competència estatal *ex* article 149.1.3 CE, que ultrapassava els atributs clàssics del dret internacional per incloure, també, el conjunt d’aspectes susceptibles de pertorbar o incidir en la política exterior, incorporant el sempre ambigu concepte d’“imatge exterior”. En aquesta lògica, concloïa el magistrat, hauria estat procedent declarar la inconstitucionalitat del precepte.

Un cas diferent d’incardinació de les relacions internacionals en una competència autonòmica és el que fou examinat en la STC 46/2015, en la qual es van suscitar distintes controvèrsies relatives a les funcions del Síndic de Greuges, l’*ombudsman* català.<sup>26</sup> El pronunciament del TC versà, entre altres coses, sobre l’atribució a aquest comissionat de la cambra catalana la condició d’Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura, a l’empara de l’article 17 del Protocol facultatiu de la Convenció contra la Tortura de les Nacions Unides (2002), ratificat pel Govern espanyol el 2006, el qual preveu la designació o la creació per part dels estats signants, dins del seu àmbit territorial, d’un

---

24. Lasagabaster, “Deporte, relaciones internacionales y Comunidades Autónomas”, 227-229.

25. Com és conegut, la STC 80/2012 va comptar amb dos vots particulars discrepants: el citat al text, al qual es va adherir el magistrat Javier Delgado Barri, i el del magistrat Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, ambdós en el sentit que el recurs d’inconstitucionalitat s’hauria d’haver estimat.

26. El Defensor del Poble va interposar recurs d’inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges. En particular, el recurs s’adreçava contra els articles que atribueixen a la Sindicatura i regulaven la condició d’Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura i d’altres tractes o penes cruels, inhumanes o degradants (art. 1.b i tot el títol VIII de la llei, arts. 68 a 77, ambdós inclosos). En el mateix acte, el Defensor del Poble va qüestionar també els articles 3.1, 26.b i c i 78 de l’esmentada norma catalana.

o més mecanismes nacionals de prevenció de la tortura, inclosos, en el seu cas, els establerts per les entitats descentralitzades. Aquesta previsió va ser transposada internament mitjançant la Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre, complementària de la Llei de reforma de la legislació processal per a la implantació de la nova oficina judicial, que afegí una nova disposició final única a la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del Defensor del Poble, en la qual s'atribuïen les funcions del mecanisme nacional de prevenció de la tortura a aquest comissionat parlamentari i es creava un consell assessor *ad hoc*.<sup>27</sup>

En la STC 46/2015, el Tribunal va apreciar que era

patente que la “designación” del mecanismo nacional de prevención prevista por los arts. 3 y 17 del Protocolo, solo puede realizarla “cada Estado parte”. Desde otro punto de vista, el Protocolo crea obligaciones internacionales y establece la responsabilidad internacional del Estado, que es el único responsable del cumplimiento del Protocolo, no solo en cuanto a la designación del mecanismo o mecanismos nacionales, sino que es también responsable del resto de los deberes que impone el Protocolo (FJ 4.d).

De la qual cosa inferia que era a l'Estat, i només a ell, a qui corresponia decidir si eren un o més els mecanismes nacionals de prevenció previstos al protocol i, si esqueia, la designació dels mateixos. Així doncs, l'alt tribunal considerà improcedent la tesi de la Generalitat de Catalunya que “una vez ‘designado’ el mecanismo por la Comunidad Autónoma, es el Estado, en tanto sujeto internacional, el que debe ‘comunicar’ la designación al organismo correspondiente de las Naciones Unidas”, atès que això implicaria imposar a l'Estat obligacions internacionals que aquest no ha decidit (STC 46/2015, FJ 4). El TC aprecià, en conseqüència, excés competencial en la Llei del Parlament de Catalunya 24/2009 i declarà inconstitucionals i nuls els articles 1.b, 68.1 i 2, 69.2, 71.d, 74 i 75, així com les referències a l'Autoritat Catalana contingudes en diversos preceptes.<sup>28</sup>

---

27. Certament, el procés d'adopció de la decisió de designar el Defensor del Poble com a únic mecanisme nacional de prevenció de la tortura no va estar exempt de polèmica, en el decurs de la qual es van plantejar designacions més plurals, que incloïen els comissionats parlamentaris autonòmics similars al Defensor i fins i tot la presència d'organitzacions no governamentals. Per a una referència d'aquesta qüestió.

28. Un examen més detallat de la STC 48/2015, en especial pel que fa les implicacions per a l'acció exterior de la Sindicatura, a Ridao, “Comentari a la STC 46/2015”, 135 i següents.

Sigui com sigui, la controvèrsia doctrinal que suscità la impugnació del Defensor del Poble no es plantejava, a diferència del cas de les federacions esportives, sobre la projecció exterior de l'exercici d'una competència autonòmica exclusiva, sinó sobre la matèria de les relacions internacionals i les obligacions que d'elles se'n deriven, sobre la qual, com hem reiterat, la doctrina constitucional de la reserva estatal és prou clara i consolidada. A més, la STC 46/2015 no exclou que el Síndic exerceixi les seves competències de supervisió en l'àmbit que li és propi, l'Administració de la Generalitat i l'Administració local de Catalunya, raó per la qual el Tribunal descartà la impropietat constitucional de la totalitat del capítol I del títol VIII de la Llei catalana 24/2009, com pretenia el recurrent. Contràriament, algunes opinions han considerat que la designació d'un únic mecanisme de prevenció hauria estat plenament compatible amb la denominació Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura.<sup>29</sup>

### 3. La producció legislativa en matèria d'acció exterior de 2014

#### 3.1. La Llei de l'acció i del servei exterior de l'Estat

La Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (en endavant, LASEE), representà un intent innovador i necessari de normació estatal de l'actuació exterior de les administracions espanyoles, de concepció integral,<sup>30</sup> excepte pel que fa a la submatèria de tractats i acords internacionals, desplegada en la posterior Llei 25/2014, de 27 de novembre, sobre tractats i acords internacionals (en endavant, LTAI).<sup>31</sup> Tanmateix, el seu contingut material va decebre les expectatives creades i, en particular, fou rebut en

---

29. Ridao, "Comentari a la STC 46/2015", 135-136. De fet, durant un temps es va mantenir la denominació, però finalment es va optar pel canvi a Mecanisme Català de Prevenció.

30. Contrastant, així, amb la tradicional pràctica normativa de caràcter fragmentari i sectorial en matèria d'actuació exterior, per exemple, en submatèries com la cooperació al desenvolupament, mitjançant la Llei 23/1998, o, en el vessant organitzatiu, amb la creació del Consell de Política Exterior (Reial Decret 1412/2000, de 21 de juliol).

31. El professor Pons, "Acción exterior de la Generalitat", 58, recorda que "una de las constataciones más críticas que podía hacerse hasta hace poco tiempo al ordenamiento jurídico español era que, después de más de treinta y cinco años de adopción de la Constitución,

l'àmbit autonòmic amb notable controvèrsia, abans, durant i immediatament després de la seva tramitació parlamentària.<sup>32</sup>

No abordarem aquí una anàlisi global de la norma, però convé referir-se als seus elements més rellevants. La interpretació de l'acció exterior establerta en la LASEE inclou la dels òrgans constitucionals, les administracions i la resta d'ens del sector públic, i està sotmesa a la direcció del govern de l'Estat "en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior" (art. 1.2.b). Expressat en aquests termes omnicomprendius, el concepte d'acció exterior incorpora una distinció amb el de política exterior que ha estat considerada, per una part de la literatura, com a confusa, artificial i orientada principalment a sostreure qualsevol dimensió política a l'acció exterior autonòmica,<sup>33</sup> a la qual sotmet, d'altra banda, a inèdites mesures d'ordenació i delimitació mitjançant una efectiva ampliació de l'àmbit subjectiu de la política exterior.

L'abast de la funció constitucional de direcció de la política exterior reservat a l'Estat pren així una dimensió addicional, "mucho más amplia y más indeterminada. De modo que el concepto utilizado se asemeja mucho al utilizado en el Voto Particular a la STC 80/2012, de 18 de abril, del magistrado Aragón",<sup>34</sup> al qual ens hem referit abans. En un sentit concordant es va pronunciar el DCGE 14/2014 quan retreu a la LASEE que faci

abstracció de quelcom que no hauria de ser ignorat: que l'acció exterior de l'Estat no pot ser entesa al marge del sistema de distribució de competències establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia; això és, que l'acció ex-

---

seguía sin haber ningún desarrollo normativo postconstitucional específico sobre la acción exterior, el servicio exterior del Estado o sobre la celebración de los tratados internacionales".

32. Vid. el debat de totalitat en el Ple del Congrés dels Diputats (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [DSCD], núm. 146, de 15/10/2013); l'aprovació del Dictamen per part de la Comissió d'Afers Exteriors del Congrés dels Diputats (DSCD, núm. 464, de 20/11/2013); els debats al Senat (*Diario de Sesiones del Senado* [DSS], núm. 269, de 19/12/2013, Comissió d'Afers Exteriors; DSS, núm. 274, de 12/02/2014, Comissió d'Afers Exteriors; DSS, núm. 100, de 19/02/2014), així com el debat i votació d'esmenes del Senat en la Comissió d'Afers Exteriors del Congrés dels Diputats (DSCD, núm. 187, de 13/03/2014). Pel que fa a l'àmbit doctrinal, vid. la severa crítica que va realitzar el Dictamen del Consell d'Estat (DCE) 394/2013 sobre l'avantprojecte de la LASEE. També, l'opinió del Consell de Garanties Estatutàries en el seu dictamen (DCGE) 14/2014, de 17 de juny, sobre la LASEE.

33. García Pérez, "Proyección internacional", 14.

34. Bustos, "Acción exterior", 79.



terior —tot i que no sempre— és una manifestació més de l'exercici de la competència corresponent, també autonòmica, per part de l'Administració pública que en té la titularitat. En conseqüència, si aquella és menystinguda a través d'una concepció universalista de l'acció exterior de l'Estat, el resultat podria ser la mateixa negació de l'exercici efectiu de la competència, entès com la potestat jurídica d'actuació —legislativa, reglamentària i executiva— sobre el sector de la vida social i econòmica de què es tracti (FJ 3r.1).

Tanmateix, no ens estem referint aquí a una extralimitació de les facultats estatals reconegudes en la doctrina constitucional, sinó més aviat a la impressió general que “el tratamiento que [la LASEE] da a la acción exterior de las Comunidades Autónomas no es el más acertado y, sobre todo, se encuentra dominado por un tono impositivo y fiscalizador que manifiesta una profunda desconfianza institucional del Gobierno hacia las autonomías”.<sup>35</sup>

Un sentit similar és el que pren l'inusual tractament horitzontal que la LASEE atribueix a tots els subjectes de l'acció exterior de l'Estat diferents de la mateixa Administració general de l'Estat, és a dir, les CA, les ciutats autònomes i les entitats locals.<sup>36</sup> Efectivament, aquesta negligència, en certa manera intencionada, de la diversa naturalesa de les accions exteriors dels distints subjectes no estatals fou objecte de retret per part del Consell d'Estat en la fase d'avantprojecte,<sup>37</sup> sense que fos, però, esmenada en el decurs de la definitiva formulació governamental ni en la tramitació parlamentària, projectant les seves mancances en diversos àmbits abordats en la llei.<sup>38</sup>

---

35. García Pérez, “Proyección internacional”, 11.

36. Avançant l'anàlisi posterior de la STC 85/2016, esmentarem que la mateixa rebutja completament l'existència d'aquest tractament igualitari amb un argument eminentment apodíctic, apel·lant al fet que “no se puede deducir de un apartado aislado de la Ley. De hecho, resulta desmentido en el conjunto de la misma” (FJ 5). Tot seguit es relacionen algunes diferències en el tractament diferenciat de les comunitats autònomes en diversos articles de la LASEE, la major part dels quals no tenen altra raó d'ésser que el distint contingut operatiu de les atribucions de les administracions autonòmiques respecte dels ens locals, amb l'excepció del relatiu al sotmetiment de l'acció exterior dels ens locals als instruments de planificació autonòmica en la matèria (art. 11 LASEE).

37. Lesmentat DCE 394/2013 va avançar la impertinència del tractament aplicat en l'avantprojecte a les comunitats autònomes, “que por su naturaleza merecía un tratamiento diferenciado respecto del relativo a las entidades locales” (V.3.A). No obstant això, aquesta regulació conjunta es manté en la norma definitiva (art. 11 LASEE).

38. Bona prova d'això és l'absència de referències a alguns àmbits típics de l'acció exterior de les comunitats, com són la cooperació transfronterera, les relacions interregionals o les rela-

En un altre ordre de coses, la LASEE empara en el principi d'unitat d'acció tot un sistema de planificació de l'acció exterior de l'Estat que en opinió de diversos governs autonòmics, als quals hem fet referència en l'epígraf segon, introdueix elements que permeten a l'executiu estatal extralimitar-se en les seves facultats de control polític sobre la legítima activitat exterior de les comunitats.<sup>39</sup> La instrumentació d'aquest sistema es porta a terme mitjançant dos documents, l'"Estrategia de la Acción Exterior" i l'"Informe de Acción Exterior", previstos a la Llei. En el primer, la intervenció autonòmica es limita a la capacitat de formular propostes, a instàncies del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, que les podrà integrar o rebutjar de forma motivada; el segon es tracta d'un informe de rendició de comptes davant les Corts Generals, elaborat per l'esmentat ministeri, en què s'hi inclouen les actuacions realitzades per les CA.

Per la seva banda, els articles 5.2, 11.4 i 12 LASEE incorporen elements de supervisió més detallada de l'activitat exterior autonòmica, tret de la desenvolupada en l'àmbit de la UE o de les visites de rang inferior a les de conseller d'un govern autònom. Ara bé, aquestes objeccions tenen una naturalesa virtualment hipotètica, atès que es formulen en un marc d'assignació a l'Estat de competències de coordinació prou consolidat en la doctrina constitucional.<sup>40</sup> Aquesta interpretació precisament acabarà esdevenint, com tindrem ocasió d'examinar, una part nuclear de l'argumentació per ratificar la constitucionalitat de la LASEE (STC 85/2016). Prèviament, però, ja fou expressada en el DCGE 12/2014, en la seva conformitat constitucional i estatutària a la LASEE, tot destacant la necessitat d'estar amatents al desplegament i l'aplicació concreta dels preceptes de la Llei.<sup>41</sup>

---

cions, sovint estretes, que diversos governs autonòmics mantenen amb les seves comunitats de residents a l'estranger. Cal destacar, així mateix, que la referència a les llengües cooficials es contrau a l'"espanyol" i "a las otras lenguas", sense cap referència a les xarxes de promoció d'aquestes darreres a l'exterior, a vegades en cooperació amb l'Instituto Cervantes.

39. Amb relació a les mancances i limitacions del model de planificació adoptat per la LASEE, García Pérez, "Proyección internacional", 17-18.

40. Amb relació a la interpretació de la doctrina constitucional sobre l'abast i els instruments de la capacitat estatal de "coordinació", aplicada al cas de l'acció exterior, Ridao, "Acción exterior de las Comunidades Autónomas", 13-15.

41. Algunes opinions sostenen que, tot i ser patent en la LASEE la voluntat fiscalitzadora de l'Estat, aquesta es concreta finalment de forma fràgil i escasament operativa, atès que «se limita, en esencia, al requisito de informes previos que, por muy preceptivos que se pretendan, carecen de valor vinculante y no se plantean mecanismos de coerción algunos para el caso

Finalment, i de forma connexa amb el tema dels elements facilitadors d'una eventual extralimitació competencial estatal, cal esmentar les mesures de racionalització de la despesa pública generada per les unitats administratives i institucions de les administracions públiques a l'exterior, previstes en la disposició addicional sisena de la LASEE sota la rubrica "Eficiència i estalvi en el Servei Exterior de l'Estat". Emparades en el principi d'eficiència que detalla la mateixa Llei i concordant amb allò expressat per al conjunt de polítiques públiques de despesa en l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, les mesures previstes a la disposició citada s'adrecen a la contenció de la despesa, fent èmfasi en la unificació i aprofitament dels edificis, les oficines i les instal·lacions afectes a l'acció exterior de l'Estat i a l'objectiu de promoure l'adhesió de les comunitats a aquests esquemes de gestió.<sup>42</sup> No és difícil posar en relació aquestes previsions amb les incloses a l'article 12 LASEE, sobre les oficines de les comunitats i ciutats autònomes a l'exterior, àmbit sobre el qual s'ha projectat, en els darrers anys, una poderosa ombra de dubte pel que fa a la seva racionalitat pressupostària.<sup>43</sup> Es traspuja aquí, en qualsevol cas, una decidida voluntat d'establir instruments que permetin una fiscalització, per part dels òrgans estatals, de les facultats que la doctrina constitucional ha habilitat a

---

de que no se soliciten de manera previa los informes o que la acción exterior autonómica se aleje completamente de lo establecido en los mismos» (Pons Ràfols, "Acción exterior de la Generalitat", 70). Cal dir, però, que no totes les opinions doctrinals, fins i tot entre les alineades amb una interpretació crítica amb la concepció bàsica de la LASEE, coincideixen amb la precedent pel que fa a la laxitud dels mecanismes de fiscalització, *vid.* el vot particular del magistrat Xiol Ríos a la STC 85/2016, en especial pel que fa a la constitucionalitat dels articles 12.1 i 35.3 LASEE.

42. Un tractament més extens de les implicacions, per a la actuació exterior autonòmica, afegides per la concreta aplicació del principi d'eficiència i estalvi derivades de les exigències d'estabilitat pressupostària, es pot trobar a Ridaó, "Acción exterior de las Comunidades Autónomas", 21-23.

43. No es pot ignorar, tanmateix, que la polèmica al voltant d'aquests serveis autonòmics ha tingut un cert recorregut previ. Convé recordar, per exemple, el conflicte concret sobre el qual es pronunciava la mateixa STC 165/1994 o, posteriorment, la controvèrsia sobre el particular que es plantejà amb la norma catalana de regulació de les oficines exteriors de 2003 (Decret 156/2003, de 10 de juny), que es va substanciar amb la interposició d'un conflicte positiu de competència resolt, finalment, amb un acord. La causa primera de la polèmica fou l'obertura simultània de l'oficina exterior de Catalunya a Casablanca (Marroc), García Pérez, "Proyección internacional", 25-27.

favor de les comunitats (STC 165/1994, FJ 8, i TC 31/2010, FJ 126, ratificades com veurem en la STC 228/2016).<sup>44</sup>

### 3.2. La Llei de tractats i acords internacionals

Ja hem fet referència en diverses ocasions a la LTAI com a text complementari de la LASEE pel que fa a la regulació de la subscripció i l'aplicació per part de l'Estat espanyol dels tractats internacionals i de les dues innovadores modalitats previstes d'acords administratius.<sup>45</sup> Certament, amb relació a aquesta darrera categoria i en el pla estrictament nominatiu, cal assenyalar que ni el dret internacional<sup>46</sup> ni el dret espanyol<sup>47</sup> incloïen les figures desenvolupades

---

44. És evident que, realitzada dins del marc doctrinal establert per a l'acció exterior autonòmica, “la presencia de oficinas en el exterior no supone en ningún caso la conclusión de acuerdos ni la asunción de obligación alguna aunque sea de *soft law*. Porque responde a una función más amplia y difusa vinculada no tanto a las competencias como a los intereses de la Comunidad Autónoma y, en particular, a su promoción en el extranjero” (Bustos, “Acción exterior”, 76). Cal recordar, a més, que la possibilitat ja s'havia incorporat a l'ordenament estatal (art. 36.7 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat).

45. La nova regulació substitueix, en l'àmbit del dret espanyol, una norma d'arrel preconstitucional (el Decret 801/1972, de 24 de març, sobre ordenació de l'activitat de l'Administració de l'Estat en matèria de tractats internacionals) i, alhora, adopta les exigències derivades del dret internacional públic contingudes a la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats (1969 i completada en la de 1986, ambdues ratificades per l'Estat espanyol).

46. Com a precedents, es poden esmentar els convenis de cooperació transfronterera que poden celebrar les comunitats autònomes i els ens locals espanyols amb entitats territorials estrangeres, a l'empara del que preveu el Conveni marc europeu sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials, de 21 de maig de 1980, i dels corresponents tractats internacionals celebrats amb França i Portugal. Aquests convenis de cooperació requereixen, d'acord amb el Reial decret 1317/1997, d'1 d'agost, la seva comunicació prèvia a l'Administració general de l'Estat per tal que tinguin eficàcia jurídica.

47. Amb relació als acords no normatius, aquesta figura fou anomenada inicialment en l'Estatut valencià de 2006 (art. 62.5 EACV), encara que altres estatuts també la van preveure amb la denominació “acords de col·laboració” (per exemple, art. 195 EAC). Posteriorment, cal esmentar també, en l'àmbit del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, l'Ordre Circular 3.286, de 19 de juliol de 2010, per la qual s'aprovaren les “normas para la tramitación de los acuerdos no normativos por parte de los órganos del departamento ministerial, así como para el seguimiento y colaboración con otras administraciones públicas en esta materia”. Segons Remiro, “Estructura compleja del Estado”, 41, es tracta de “textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos en cualquier orden”, encara que, com qualsevol acció de govern, són “susceptibles de control parlamentario por los medios políticos de información y verificación, particularmente preguntas e interpelaciones”.

per la LTAI (art.2.b i c) fins a la seva enunciació en la LASEE (art. 11.4), a l'empara de la facultat que estableix la Convenció de Viena (art. 2.2, tant de la de 1969 com de la de 1986), per tal que sigui el dret intern estatal el que, si escau, estableixi la distinció entre tractats i altres tipus d'acords internacionals.<sup>48</sup> Clarament, l'objectiu de la LTAI en aquest punt era habilitar un espai per encabir, sotmeses a totes les prevencions possibles, les atribucions autonòmiques reconegudes per la doctrina constitucional en aquest àmbit d'actuació exterior, si més no des de la tanta vegades citada STC 165/1994,<sup>49</sup> tot evitant l'efecte, ja assenyalat per Remiro Brotons, en el sentit que "[...] un acuerdo internacional se califique como *tratado*, bulle en consecuencias constitucionales".<sup>50</sup>

Era d'esperar que la Llei, en una interpretació molt restrictiva de la reserva estatal *ex* article 149.1.3 CE, pel que fa a la categoria dels tractats internacionals, minimitzés les referències a la intervenció en ells de qualsevol activitat administrativa o normativa de les comunitats autònomes. Efectivament, la LTAI no preveu la seva participació en la designació dels representants de l'Estat (art. 9), ni tampoc la possibilitat que es pugui acordar l'aplicació provisional d'un tractat, en l'àmbit de les seves competències i en el seu territori (art. 15.1), ni l'execució d'un tractat mitjançant una llei autonòmica (art. 30.2) o la promoció, per part d'una comunitat, de la suspensió o denúncia d'un tractat (arts. 37.1, 2 i 4). Ara bé, sí que hi apareix reconeguda la participació autonòmica en la negociació de tractats, tant pel que fa a la capacitat de proposta d'inici

---

48. *Vid.* preàmbul LTAI, apartat II. El Consell d'Estat va acceptar aquesta base, però assenyalà les insuficiències de la classificació proposada per integrar l'enorme ventall de convenis existents en la pràctica del dret internacional actual i, per aquesta raó, resulta d'aplicació confusa (DCE 808/2013, VI.1). En el mateix sentit opina Pons Ràfols, "Acción exterior de la Generalitat", 72, que, no obstant, subratlla que "tampoco puede dudarse de que la práctica convencional internacional —de España y de otros países—, con la abundante multiplicación de los tratados internacionales en los últimos tiempos, puede aconsejar una distinción de esta naturaleza que, a fin de cuentas, facilita los trámites y la manifestación del consentimiento en el ordenamiento interno sin disminuir el carácter de obligaciones jurídicas internacionales de las que se desprendan del acuerdo, al menos de aquellas que tienen carácter normativo y se rigen por el Derecho Internacional".

49. De fet, cal recordar que la STC 137/1989, a la qual també ens hem referit abans, en declarar la inconstitucionalitat d'un acord internacional subscrit per una comunitat autònoma no ho fa negant a aquesta la competència requerida per celebrar acords normatius d'aquest tipus, sinó afirmant que la potestat autonòmica es troba mediatitzada per la intervenció del govern de l'Estat, com a titular de la direcció de la política exterior (*ex* art. 97 CE).

50. Remiro, "De los tratados a los acuerdos no normativos", 24.

(art. 49), el deure del Govern de l'Estat d'informar-les del desenvolupament del procés i la facultat de les comunitats per formular observacions en el seu decurs (art. 50), així com la possibilitat que les administracions subestats puguin sol·licitar formar part de la delegació negociadora (art. 51), tot això en el marc de les competències que tinguin atribuïdes i sotmetent el rebuig estatal de les propostes autonòmiques a una preceptiva resposta motivada.<sup>51</sup>

Tampoc en la categoria dels acords internacionals la Llei planteja, en cap de les dues modalitats previstes, un espai còmode per a l'exercici de les competències autonòmiques, atès que la seva celebració es regula mitjançant la remissió a la regulació prevista per l'Administració general de l'Estat (arts. 52.2 i 3 i 53.2 i 3 LTAI) i no preveu la intervenció de les comunitats en diversos aspectes. En qualsevol cas, el fet és que la LTAI desenvolupa la previsió de l'article 11.4 LASEE, integrant en l'ordenament legal estatal determinades modalitats de convenis subscrits per les CA en exercici de la seva acció exterior. També hereta de la LASEE, però, alguns dels principals defectes que ja hem assenyalat abans, en particular el d'agrupar el tractament dels règims jurídics aplicables a totes les administracions no estatals, subsumint les comunitats dins el ventall d'ens subestats de diferent rellevància constitucional i mancats de capacitat legislativa pròpia.

D'altra banda, tampoc es pot ignorar el fet que l'element de distinció substancial entre els tractats i les dues modalitats d'acords, la implicació o no d'obligacions jurídiques, i el fet que aquestes estiguin regides o no pel dret internacional serà de difícil verificació en la pràctica atesa la intencionada ambigüitat que s'acostuma a utilitzar en la redacció d'aquest tipus de textos.<sup>52</sup> Específicament amb relació a l'àmbit català, la previsió en la LC 16/2014 d'una sola categoria d'acords internacionals (amb la denominació "acords de col·laboració", art. 2.d), que com veurem no ha rebut objecció per part de la

---

51. Tanmateix, com es recordarà, amb diversos graus i formulacions, la substantivitat d'aquestes previsions ja estava prevista en la primera generació d'alguns dels estatuts d'autonomia i en pràcticament la totalitat dels de segona generació.

52. Remiro, "De los tratados a los acuerdos no normativos", 46-48. La redacció de la LTAI resulta, en aquest punt, d'una notable confusió. Així, per exemple, es preveu que els acords internacionals no normatius, que per definició han d'estar mancats d'obligacions internacionals (art. 2.c), continguin tanmateix obligacions financeres que hauran de ser informades, si escau, pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (art. 50).

jurisprudència constitucional, tampoc contribueix a facilitar una aplicació pacífica d'aquest tipus de convenis.

Finalment, cal assenyalar que, en l'àmbit autonòmic, la modalitat d'acords internacionals administratius sembla tenir una aplicació molt limitada, i que és improbable la seva extensió més enllà dels abans descrits convenis de cooperació transfronterera i de les agrupacions europees de cooperació territorial, instituïdes pel Reglament (CE) 1082/2006, del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol.<sup>53</sup>

### 4.3. La Llei catalana d'acció exterior i de relacions amb la UE i els motius per a la seva impugnació per part de l'Estat

La tramitació de la Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (en endavant, LC 16/2014) va discórrer en paral·lel a l'*iter* parlamentari de la LASEE.<sup>54</sup> Per alguns autors, això constituí una resposta política a la iniciativa legislativa estatal,<sup>55</sup> mentre que per d'altres fou un desenvolupament normatiu "lógico, necesario y conveniente [...] del texto estatutario".<sup>56</sup> Avançarem que la LC 16/2014 va venir seguida d'altres normes que també han esdevingut font de conflictivitat constitucional, com l'intent de creació i estructuració dins del Govern de la Generalitat d'un Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència (decrets de la Generalitat de Catalunya 2/2016, de 13 de gener, i 45/2016, de 19 de gener), que fou impugnat davant el TC pel govern de l'Estat mitjançant el conflicte positiu de competència 672-2016. A parer nostre, no resulta difícil inscriure les lleis estatals esmentades en la ten-

---

53. DOUE, L 210, 31/07/2006, 19-24.

54. El text del projecte fou publicat al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), X Legislatura, núm. 141, 9/09/2013, 37-46. El debat de totalitat es pot trobar al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, Ple* (DSPC-P), X Legislatura, n. 40, 4/12/2013, 47-62; el d'aprovació definitiva, al DSPC-P, X Legislatura, n. 86, 26/11/2014, 25-41.

55. L'absència de cap remissió concreta en el seu text als preceptes de la LASEE o de la LTAI va ser interpretada per alguns en aquest sentit, *vid.* Bustos, "Acción exterior", 83. De fet, aquest fou un dels elements que invocà reiteradament l'advocacia de l'Estat en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la LC 16/2014 (STC 228/2016, antecedents 1).

56. Pons, "Acción exterior de la Generalitat", 87.



dència política clarament recentralitzadora impulsada pels recents governs estatals, especialment des de l'any 2011. Però, en el cas específicament català, la intensa litigiositat sobre l'acció exterior autonòmica no es pot desvincular de l'atenció que tant el govern de l'Estat com el de Catalunya han dedicat a la matèria en el denominat "procés [sobiranista] català".<sup>57</sup> Aquest fet ha impregnat no només l'esfera de les declaracions polítiques<sup>58</sup> sinó també, en alguns casos, les argumentacions jurídiques.<sup>59</sup>

Pel que fa al seu contingut material, els quaranta articles i les quatre disposicions de la LC 16/2014 contenen una regulació àmplia i general dels àmbits expressats en el seu títol.<sup>60</sup> L'articulat s'estructura en cinc títols; el preliminar

---

57. Precisament, una de les principals febleses de la LASEE és la manca d'un plantejament integral en política internacional davant la permanent referència als assumptes d'ordre intern.

58. En aquest sentit, *vid.* el contingut dels debats parlamentaris durant la tramitació tant de la LASEE com de la LC 16/2014, abans referenciats. Cal esmentar, així mateix, el punt novè de l'anul·lada (STC 259/2015) Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 (BOPC, XI Legislatura, núm. 7, 9/11/2015).

59. *Vid.* l'argumentació de l'Advocacia de l'Estat reproduïda en els antecedents (7.b) de l'ATC 130/2016: "La acción exterior catalana se ha ido convirtiendo en un instrumento al servicio del proceso independentista. Cataluña [...] se presenta hoy en el extranjero como un actor internacional separado y distinto a España mediante acciones de aparente política exterior propia, independiente de la española. La internacionalización del proceso soberanista tiene como finalidad última obtener el reconocimiento internacional de una Cataluña independiente. Con esta finalidad las autoridades catalanas despliegan actividades propias de una política exterior catalana separada de la española que persigue relacionarse con Estados soberanos de igual a igual. Esta apariencia de Estado soberano se apoya, igualmente y entre otros, en el uso distinto al legal de instrumentos de la acción exterior catalana legítima". La interlocutòria citada resol la petició sol·licitada per la Generalitat de Catalunya (2/03/2016) d'aixecament de la suspensió inicialment acordada sobre les disposicions impugnades en l'abans esmentat conflicte positiu de competència 672-2016.

60. Com hem assenyalat abans en referència a la LASEE, també la LC 16/2014 constitueix una relativa novetat en el panorama legislatiu català atesa la pretensió de globalitat en la temàtica que regula. Efectivament, la normativa de desenvolupament de l'EAC en matèria d'acció exterior i relacions amb la UE, així com les normes prèvies a l'EAC 2006 (Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, o lleis 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, i 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau), havien tingut un abast sectorial. Així, per exemple, la Llei 14/2007, de 5 de desembre, de l'Institut Català Internacional per la Pau; el Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, complementat per diversos decrets de creació de delegacions en l'exterior, i el ja esmentat Pla d'acció exterior del Govern (2010-2015). Per la seva banda, el Decret 139/2012, de 30 d'octubre, desenvolupà els òrgans de coordinació, col·laboració i consultius previstos a la Llei 26/2001. Finalment, el

és el dedicat a establir els conceptes generals de la norma, entre els quals, els d'acció exterior de Catalunya i de la Generalitat i els de diplomàcia pública,<sup>61</sup> cultural, econòmica i esportiva de Catalunya, així com enunciar els principis rectors i les finalitats de l'acció exterior de Catalunya i les relacions de la Generalitat amb la UE (arts. 3 i 4, respectivament). La integritat del títol preliminar fou objecte de retret global en el recurs interposat pel govern de l'Estat, atès que, en termes generals, s'interpretà que el seu contingut desbordava el marc competencial establert en l'EAC, intentant eludir la facultat estatal de coordinació de l'actuació exterior espanyola, i alhora atorgar, indegudament, subjectivitat internacional a les institucions catalanes.

Per la seva banda, el títol primer de la LC 16/2014 es divideix en tres capítols que desenvolupen, respectivament, els actors (arts. 5 a 11, inclosos els ens locals), els àmbits sectorials (arts. 12 a 14) i els instruments de planificació, coordinació, seguiment i execució (arts. 15 a 18) de l'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la UE. D'aquest conjunt de matèries, el recurs estatal impugnà els articles 5 a 9 per detectar, en suma, les mateixes tatxes d'inconstitucionalitat assenyalades abans; en especial, la referència als acords de col·laboració internacional (art. 7.2.e LC 16/2014, també manifestada en el cas de l'art. 2.d), per oposar-se als articles 2.c i 53 i següents de la LTAI.

Del títol segon, el recurs estatal únicament esmentà l'article 26, al qual va retreure que traslluïa "[...] una concepción de la posición institucional de la Generalidad incompatible con la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales", en especial pel fet "que considera objetivo del Gobierno de la Generalidad establecer relaciones institucionales con el cuerpo consular presente en Cataluña y promover consulados de otros

---

Decret 149/2012, de 20 de novembre, transformà el Patronat Catalunya-Món en el Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (PCM-DIPLOCAT), configurat com una entitat de caràcter consorcial que té com a objectius, entre d'altres, impulsar iniciatives que permetin el coneixement directe de Catalunya en l'àmbit internacional i donar suport a l'estratègia de diplomàcia pública del Govern.

61. El concepte de "diplomàcia pública" va ser desenvolupat en el context legal nord-americà a partir de la *Smith-Mundt Act (Public Law 402)* (1948), i en la seva versió actual es refereix a l'estratègia que els actors desenvolupen, de forma complementària a la diplomàcia tradicional, per tal de gestionar la seva relació amb l'entorn internacional i atreure l'atenció dels públics estrangers, mitjançant actuacions de contingut, bàsicament, educatiu, informatiu o d'entreteniment. Un tractament més extens a Manfredi, "Hacia una teoría comunicativa", 205-211.

países para potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña” (STC 228/2016, antecedents 1). En canvi, el títol tercer (arts. 29 a 33), que desplega la representació de la Generalitat a l’exterior, restà qüestionat en la seva integritat en el recurs estatal, tant per la inconstitucionalitat immediata que podia representar la vulneració del *ius legationis*, atribuït en exclusiva a l’Estat *ex* art. 149.1.3 CE, com la mediata per oposició als preceptes de la LASEE. Finalment, del títol quart, només el primer dels seus capítols, dedicat a la diplomàcia pública de Catalunya (arts. 34 a 38), fou objecte de retret en el recurs estatal, per les mateixes raons que es van formular amb relació a la definició del concepte “diplomàcia pública” en el títol preliminar.

Com és conegut, la LC 16/2014 ha rebut crítiques doctrinals per l’ús generalitzat d’expressions de significat ampli i diferents de les emprades en la legislació estatal sobre actuació exterior i el dret internacional, fet percebut pel Consell d’Estat com un intent de “justificar sus contenidos y el eventual efecto de eludir la aplicación de los límites que debieran corresponder a la realidad que albergan en el seno del Derecho estatal y del Derecho internacional” (DCE 173/2015, epígraf IV).<sup>62</sup> En aquest mateix ordre de coses, el recurs estatal censurà l’ús com a sinònims, en diversos preceptes, dels termes “Generalitat” i “Catalunya” en el text de la LC. Considerats en el seu conjunt, especialment pel que fa als referits als títols preliminar i primer, els arguments de la impugnació estatal presentaven novament una clara naturalesa preventiva, incompatible amb els pronunciaments del TC (per totes, sentències TC 77/1985, FJ 4, i 172/1992, FJ 2).

---

62. El Consell d’Estat relaciona de forma prou exhaustiva els conceptes als quals afecta aquesta crítica: “[e]sta modulación terminológica se aprecia, por ejemplo, en el empleo del vocablo ‘actores’ internacionales, uso que tiene por efecto omitir cualquier referencia a ‘sujetos’ internacionales, el uso de la expresión ‘en el exterior’ en lugar de ‘internacional’, la laxitud y desnaturalización con que se definen los términos ‘acción exterior’ o ‘diplomacia’, la ambigüedad con que se emplean los términos ‘territorio’ y ‘legación’ y la sustitución de las referencias que debieran corresponder a la Generalidad (órgano competente para la promoción y representación de la Comunidad Autónoma en la materia conforme al título V de su Estatuto de Autonomía) por otras a ‘Cataluña’ como actor internacional (artículos 1.1.a), 2, 3 y 4.a) entre otros)” (DCE 173/2015, epígraf IV).

## 4. La doctrina constitucional posterior a la legislació sobre acció exterior

### 4.1. La ratificació de la constitucionalitat de la LASEE

La LASEE va concitar, com hem referit, una intensa conflictivitat competencial<sup>63</sup> que, finalment, es va substanciar en un recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Comunitat de les Canàries.<sup>64</sup> La STC 85/2016 va venir a resoldre aquest debat afirmant la plena constitucionalitat dels preceptes impugnats. Sense entrar a examinar en detall cadascuna de les disposicions controvertides, ens aturarem, per la seva rellevància, en el contingut de l'argumentació que fonamentà el pronunciament del Tribunal, basada de forma unívoca en la facultat estatal de coordinació de l'acció exterior de totes les administracions (STC 165/1994 FJ 6). El raonament començava confirmant l'adequació als articles 149.1.3 i 97 CE del concepte de "política exterior" que emana de l'article 1.2.a LASEE, tant pel que fa al seu contingut subjectiu, relatiu a les relacions del govern de l'Estat amb altres actors internacionals, com a l'objectiu, adreçat "a definir, promover, desenvolupar y defender los valores e intereses de España en el exterior" (FJ 4). És més, en integrar-se dins de l'acció exterior de l'Estat, es reconeix el conjunt d'actuacions exteriors que realitzen les CA (art. 1.2.b LASEE), per bé que "[...] al mismo tiempo, se afirma su sujeción a la dirección del Estado que resulta, se reitera, de la competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE" (STC 85/2016 FJ 4). En definitiva, el TC confirmà que el reconeixement de l'acció exterior autonòmica contingut en la seva doctrina no és incompatible amb la definició d'un espai propi per a l'acció exterior de l'Estat, dins del qual

---

63. Concretament, les comunitats de Catalunya, les Canàries, Extremadura, Galícia i el País Basc van iniciar negociacions bilaterals amb l'Estat amb els efectes previstos per l'article 33.2 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional.

64. El recurs d'inconstitucionalitat núm. 7774/2014, promogut pel Govern de les Canàries, va impugnar específicament els articles 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 i 37 de la LASEE. En línies generals, el recurs planteja que la definició de l'acció exterior de l'Estat continguda en la LASEE confereix a aquesta una amplitud que, pràcticament, exhaureix la capacitat autonòmica per projectar les seves competències a l'exterior, és a dir, molt per sobre de les reserves constitucionals en favor de l'Estat per a les matèries de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), comerç exterior (art. 149.1.10 CE) o sanitat exterior (art. 149.1.16 CE). En aquest sentit, el recurrent sosté que la reserva estatal en matèria de relacions internacionals no pot expandir-se indiscriminadament fins al punt de conferir a l'Estat competències en l'ordre exterior en matèries en les quals no les té en l'ordre intern.

es troba la capacitat per formular directrius per a la coordinació de la resta d'actors, plenament compatible amb l'exercici de les competències que cada comunitat tingui assignades en el seu territori, encara que aquestes portin incorporada una projecció exterior.<sup>65</sup>

Apel·lant a la mateixa capacitat de coordinació estatal, el Tribunal rebutjà la imputació d'establiment d'un control jeràrquic, incompatible amb la doctrina constitucional (per totes, les sentències TC 6/1982, FJ 7; 27/1987, FJ 6, i 40/1998, FJ 53), atribuïda pel recurrent a diverses obligacions d'informació prèvia a l'administració estatal que la LASEE estableix per a algunes actuacions exteriors de les comunitats autònomes, tant en els casos en què aquesta es resol amb la mera comunicació<sup>66</sup> com en les que estableixen l'emissió d'un informe per part d'òrgans estatals, com ara l'obertura d'oficines autonòmiques a l'exterior.<sup>67</sup>

Tampoc trobà empara en el pronunciament del TC la reputació de condicionament de l'acció exterior autonòmica que el recurrent atribueix a les diverses disposicions de planificació i coordinació de l'acció exterior que la LASEE atribueix a l'Estat. El Tribunal argumentà en aquest punt que les esmentades facultats són inherents a la capacitat de direcció i execució de la política exterior que té assignada l'Estat. Per la qual cosa, un cop establert el procediment perquè les propostes de les CA siguin formulades i traslladades

---

65. El raonament del Tribunal aquí fa referència a l'eventualitat "que en un caso concreto, el Estado pueda fijar directrices, fines u objetivos o adoptar otras medidas de coordinación, que vayan más allá de la condición de tales o que excedan de lo que propiamente constituye la dirección de la política exterior. Sin embargo, ello es ajeno a la constitucionalidad de la Ley, sin perjuicio del conflicto a que pueda dar lugar tal eventualidad, puramente hipotética, si llegara a suscitarse" (STC 85/2016, FJ 4).

66. El Tribunal argumenta que "[s]i como hemos razonado, la fijación de directrices, fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas que se ha reconocido al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la recepción de la información previa sobre la existencia misma de dichas actuaciones a fin de poderlas coordinar" (STC 85/2016, FJ 5).

67. En aquest sentit, la sentència raona que "el hecho de que la creación de las oficinas autonómicas de promoción en el exterior se someta a informes de la Administración del Estado en el sentido que regula el precepto cuestionado, es una nueva manifestación de las facultades de coordinación que ostenta la Administración del Estado en su condición de directora de la política exterior, necesaria en aras de la efectividad de las directrices, fines y objetivos diseñados y, en último término, de la actuación unitaria en este ámbito, a cuya necesidad nos hemos referido" (STC 85/2016, FJ 6).

al govern de l'Estat, és a aquest a qui correspon “la posibilidad de no aceptar tales propuestas por no adecuarse a las directrices y objetivos pretendidos”,<sup>68</sup> per tal com la competència estatal per a la direcció de la política exterior “debe conllevar necesariamente un margen de decisión del Gobierno a la hora de definir las líneas directrices de una determinada política exterior en lugar de otra” (STC 85/2016, FJ 8).

El magistrat Juan Antonio Xiol Ríos va formular tanmateix un vot particular, al qual es va adherir el magistrat Fernando Valdés Dal-Ré. El vot qüestionà amb encert la confusió d'un concepte polític (el d'acció exterior de l'Estat) amb un de jurídic (el de relacions internacionals), implícita en l'argumentació de la STC 85/2016 i punt de partida de l'extralimitació de les facultats de coordinació en la matèria transmutades en autèntiques facultats de direcció no incloses al seu parer en la doctrina constitucional.<sup>69</sup> El magistrat es mostrà, doncs, crític amb algunes indeterminacions de la LASEE referides a les conseqüències d'alguns dels procediments de “coordinació” establerts en la norma, com ara el caràcter vinculant o no dels diversos informes estatals previstos sobre actuacions exteriors de les comunitats o les conseqüències de l'exclusió de la planificació estratègica estatal d'algunes propostes autonòmiques.

Certament, no sembla tan clar, com esgrimeix el vot particular, que la doctrina consolidada del TC sigui aliena a l'extensió de la facultat estatal de regulació i coordinació sobre amplis segments de l'acció exterior de les comunitats, especialment si es té en compte la funció preventiva que a la mateixa s'assigna d’“evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales” (STC 165/1994 FJ 6). No obstant, podem coincidir en les incerteses que pot generar el ple desenvolupament de l'acció exterior en el marc que proposa la LASEE, atesa la projecció omnímoda de l'esmentada

---

68. Convé recordar aquí que la desestimació, en l'elaboració de l'estratègia estatal, de les propostes d'acció exterior dels òrgans constitucionals i les altres administracions públiques ha de realitzar-se motivadament (art. 35.3 LASEE).

69. El vot particular remarca que “[e]l Estado puede coordinar las distintas acciones exteriores autonómicas con la suya propia, pero no de forma omnímoda y siempre con la precaución de que el ejercicio de esta facultad estatal, radicada en el ejercicio de sus propias competencias materiales, no limite la gestión en el exterior de los intereses autonómicos y del ejercicio de sus competencias exclusivas. La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto o sistema para evitar contradicciones o reducir disfunciones (STC 32/1983), lo que presupone la existencia de competencias autonómicas que el Estado debe respetar”.

facultat, que es troba implícita en el conjunt de la fonamentació de la STC 85/2016 de la constitucionalitat de la llei. No en va, aquesta inflexió doctrinal del Tribunal contrasta, com ja hem dit abans amb motiu de l'anàlisi de la STC 80/2012, amb la jurisprudència sobre la lectura expansiva de la reserva estatal *ex* article 149.1.3 CE.

## 4.2. La STC 228/2016 sobre la Llei catalana d'acció exterior

Abans d'entrar en l'examen de la STC 228/2016, cal que exposem tres consideracions generals sobre la fonamentació del recurs estatal sobre la LC 16/2014. En primer lloc, la seva argumentació dota l'acció exterior d'un caràcter que transcendeix la seva naturalesa instrumental, és a dir, ultrapassa la manifestació de l'activitat supraestatal de l'actuació de les administracions públiques vinculada a l'exercici de les seves competències substantives i, en general, a la gestió dels interessos que els són propis tot i l'enunciat de la mateixa LASEE (art. 1.2.b). En segon lloc, la fonamentació sembla ignorar que, malgrat l'efectiva carència de subjectivitat internacional dels poders públics no estatals, en l'acció exterior hi concorren una pluralitat de poders públics de l'Estat espanyol que, amb plena base constitucional, interactuen per influir en les decisions dels agents internacionals per a la salvaguarda dels seus interessos legítims. Finalment, estimem que el recurs estatal dona per inexistent el concepte "diplomàcia pública" i tots els connectats amb ell ("paradiplomàcia" o "actor internacional"), restringint l'exercici de les relacions internacionals únicament a la diplomàcia "real", exercida pels estats, emparada pel dret internacional i, en concret, la Convenció de Viena (1961).<sup>70</sup>

Amb les excepcions que més endavant exposarem, el gruix de l'argumentació desenvolupada per l'alt tribunal en la seva sentència sobre la LC 16/2014 defuig el pronunciament preventiu inherent a la majoria d'impugnacions estatals. És a dir, la lectura de la norma catalana realitzada pel Tribunal tenia per objecte, en primera instància, l'enfocament constitucionalment conforme del text, partint d'un cànon de constitucionalitat ancorat en la seva doctrina

---

70. Segons Pons, "Acción exterior de la Generalitat", 122-123, això no només implica el desconeixement de la dinàmica de les relacions internacionals avui, sinó que també ignora l'expressa referència a la diplomàcia pública en la mateixa LASEE (art. 36).



bàsica en la matèria. Així, reitera la constitucionalitat de l'acció exterior de les comunitats (STC 165/1994 i STC 31/2010), inclosa la desenvolupada fora de l'àmbit de la Unió Europea, realitzada en exercici de les seves competències i amb exclusió de les facultats que caracteritzen els subjectes internacionals, al mateix temps que reafirmà la competència exclusiva de l'Estat per establir les bases per a la direcció, coordinació i orientació de l'activitat exterior dels ens territorials, eix que fou objecte especialment destacat, com hem vist, en la STC 31/2010 i reiterat en la STC 85/2016.

Amb aquest fonament, el Tribunal rebutjà (STC 228/2016, FJ 4) les impugnacions conceptualment més genèriques contingudes en el recurs estatal sobre la LC 16/2014. Per exemple, les referides al desbordament competencial, la utilització ocasionalment indistinta dels termes "Generalitat" i "Catalunya"<sup>71</sup> o l'absència d'una reserva expressa, en diversos preceptes de la norma catalana (en particular, arts. 1.1, 3, 4 i 7.1), de les competències de l'Estat sobre política exterior *ex* article 149.1.3 CE.<sup>72</sup> També l'ús del terme "actor internacional actiu" (art. 1.1.b LC 16/2014) aplicat a la Generalitat, atès que d'ell es dedueix que, més enllà de la reserva estatal de la subjectivitat internacional (*ex* art. 149.1.3 CE), res no impedeix que els ens territorials dotats d'autonomia política "puedan presentarse como actores internacionales, estando esas entidades territoriales facultadas en determinados casos para realizar actuaciones en el ámbito exterior actuando siempre en el marco de las competencias propias de las Comunidades Autónomas" (STC 228/2016, FJ 4); amb un raonament coincident es descarta també la impugnació de l'article 4 (FJ 7).

La jurisprudència esmentada va permetre al TC, cal entendre, declarar també la constitucionalitat dels articles 5 a 9 LC 16/2014 (STC 228/2016, FJ 8), en els quals es detallen les relacions de les institucions de la Generalitat amb la Unió Europea. Especial esment mereix la confirmació de les funcions de control del

---

71. L'argumentació del TC reitera la necessitat que la LC 16/2014 sigui entesa en el marc constitucional i estatutari, en el qual està clar que l'acció exterior *stricto sensu* no pot imputar-se a Catalunya, sinó a la Generalitat de Catalunya, i que el seu exercici "no puede significar en ningún caso la consideración de Cataluña como un sujeto de Derecho internacional, cualidad de la que como ente territorial carece" (STC 228/2016, FJ 4, amb remissió a bona part de la jurisprudència que hem analitzat en aquest article).

72. El Tribunal invoca aquí la seva consolidada doctrina segons la qual "la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales" (per totes, STC 31/2010, FJ 73), atès que en cap cas la manca de referència implica l'absència d'efectivitat de les mateixes.

Parlament de Catalunya (art. 5.a LC 16/2014), pel que fa a “la acción exterior de Generalidad, lo que es consecuente con la función general de control de la acción política y de gobierno que le atribuye el art. 55.2 EAC”, les relacions bilaterals amb altres parlaments, inclòs l'uropeu (art. 5.e LC 16/2014), i de les propostes legislatives europees vinculades a les competències de la Generalitat, funcions de les quals no es desprèn excés competencial, atès que s'emmarquen en els articles 187.4, 188 i 193 EAC i sempre que es continguin en els límits del concepte d'acció exterior que s'assenyalen en la mateixa sentència (FJ 5).

D'altra banda, el Tribunal descartà també que la categoria dels “acords de col·laboració” establerts per la Generalitat amb agents exteriors (arts. 2.d i 7.2.e LC 16/2014) impliqui unívocament un exercici del *ius contrahendi* i que, per tant, la seva figura sigui acceptable constitucionalment, com ja es va declarar en la STC 31/2010 (FJ 126). A més, el TC interpretà (STC 228/2016, FJ 5) que la caracterització d'aquest tipus d'acords continguda en els preceptes detallats de la norma catalana permet que es respectin els límits establerts en la doctrina constitucional, és a dir, que s'estableixin només en l'àmbit de les competències de la Generalitat per a la promoció dels interessos de Catalunya (arts. 193 i 195 EAC) i que no se subscriguin amb subjectes de dret internacional, els quals són l'àmbit reservat a l'Estat *ex* article 149.1.3 CE.

La primera tatxa d'inconstitucionalitat que el TC va apreciar en la LC 16/2014 feia referència a l'incís sobre “el reconeixement del dret a decidir dels pobles” esmentat a l'art. 3.e de la llei, com a principi rector de l'acció exterior de Catalunya i les relacions de la Generalitat amb la UE. Per emmarcar de forma adient el raonament del Tribunal en aquest punt, cal inserir-lo, és clar, dins la impugnació plantejada sobre el conjunt del precepte, en el sentit que el seu contingut representava una interferència o condicionament indegut de la direcció de la política exterior de l'Estat. En tot cas, la STC 228/2016 descartà la globalitat d'aquesta imputació reiterant el principi interpretatiu que ja hem expressat abans, això és “en el marco que establece el citado art. 193 EAC, que limita la acción exterior de la Generalidad, para la promoción de sus intereses, a la que se derive directamente de sus competencias y respetando siempre las del Estado en materia de relaciones exteriores” (FJ 6). Però és precisament en aquest context que el Tribunal no va estimar que fos possible encabir cap interpretació constitucionalment conforme del reconeixement del dret a decidir dels pobles expressat en el citat article 3.e LC 16/2014, atès que “la Generalidad de Cataluña carece de competencia para llevar a cabo el reconocimiento

del derecho a la autodeterminación o a la soberanía de pueblo alguno, por cuanto este tipo de reconocimientos solo corresponde al Estado español, como sujeto de Derecho internacional público” (STC 228/2016, FJ 6).<sup>73</sup>

D'un tenor diferent és el vici d'inconstitucionalitat que el Tribunal imputà a l'article 26.1.e de la LC 16/2014. Com en el cas precedent, aquest retret específic s'emmarcava en una interpretació conforme de la globalitat de l'article 26.1, precepte que s'inclou en el conjunt dels impugnats pel recurs estatal, dedicat als objectius que han de guiar l'actuació del Govern de Catalunya en les seves relacions amb “els governs d'altres territoris”. El TC argumentà que aquesta previsió “no puede reputarse inconstitucional pues [...] los objetivos generales que el Gobierno de la Generalidad puede promover en el ejercicio de tales relaciones según este precepto se deben entender necesariamente enmarcados en las acciones con proyección exterior de la Generalidad de Cataluña” (STC 228/2016, FJ 9), això és: sotmesos a les tantes vegades citades limitacions d'abast competencial, la incapacitat per a l'assumpció d'obligacions de dret internacional o per a l'exercici del *ius contrahendi* o del *ius legationis*.

Ara bé, en relació concretament amb l'establiment de relacions institucionals de la Generalitat amb els cossos consulars d'estats estrangers (art. 26.1.e LC 16/2014), el Tribunal valorà que “propicia la asunción por parte de la Generalidad de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde, por ser propia del Estado *ex* art. 149.1.3 CE y no ser la Comunidad Autónoma de Cataluña sujeto de Derecho internacional” (STC 228/2016, FJ 9). Amb tot, l'argumentació de la sentència en aquest extrem identificà, de forma apodíctica, les “relacions institucionals bilaterals” amb els cossos consulars que preveu el precepte qüestionat amb les relacions consulars tal com s'estableixen en el Conveni de Viena de 1963, identitat que no es dedueix unívocament de la literalitat de l'article. D'altra banda, l'anul·lació per la STC de la controvertida referència a l'activitat promocional del Govern de Catalunya per tal d'assolir la implantació, al seu territori, de seus consulars d'estats avui absents, es va realitzar en el context d'una argumentació preventiva de

---

73. El TC invoca, també, per donar suport a la seva argumentació les conegudes referències del dret internacional sobre el dret a l'autodeterminació (art. 1.2 de la Carta de Nacions Unides i les resolucions 1514-XV de 1960 i 2625-XXV de 1970 de l'Assemblea General de les Nacions Unides).

possible menyscabament de la competència estatal,<sup>74</sup> atès que la formulació literal de la norma catalana no suplanta la competència estatal exclusiva del *ius legationis*.<sup>75</sup>

Finalment, la darrera declaració d'inconstitucionalitat continguda en la STC 228/2016 feia referència a l'expressió “diplomàcia pública de Catalunya”, tant en les definicions de les lletres i), j), k) i l) de l'article 2 de la LC 16/2014, com a la rúbrica del capítol I del títol IV de la mateixa norma i al sentit que prenia en l'article 38, inclòs en aquest capítol, amb relació a les facultats del Govern de Catalunya per dirigir i coordinar aquestes activitats, així com per promoure la participació de la societat civil en les mateixes. L'argumentació del Tribunal partí d'una conceptualització de la diplomàcia pública “como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior, no vinculadas al ejercicio de competencias autonómicas, que dirige y coordina la Generalidad y cuyos destinatarios pueden perfectamente ser los Estados u organizaciones internacionales como sujetos de Derecho Internacional, a tenor de las finalidades que persigue” (STC 228/2016, FJ 11), la qual cosa seria incompatible amb la manca de subjectivitat internacional de Catalunya i la seva incapacitat per establir relacions internacionals, reservades exclusivament a l'Estat (*ex art. 149.1.3 CE*). Tanmateix, el TC rebutjà la impugnació sobre l'article 37.3, “pues siendo indiscutible que la Generalidad puede llevar a cabo actividades de promoción y proyección exterior, con los condicionamientos indicados, la proyección internacional a la que se refiere el precepto de la ‘marca Cataluña’

74. L'ús d'aquest criteri ha sovintejat la doctrina d'altres pronunciaments recents del Tribunal relatiu a altres matèries. Un exemple rellevant ha estat la STC 177/2016, per la qual s'anul·là la prohibició de les curses de toros en tot el territori de Catalunya establerta en la Llei catalana 28/2010, de 23 d'agost. Un dels vots particulars d'aquesta sentència, el formulat per la magistrada Adela Asua Batarrita i el magistrat Fernando Valdés Dal-Ré, va alertar enèrgicament dels perills inherents a aquesta pràctica, que, al seu parer, “redefine la noción de inconstitucionalidad y el juicio de constitucionalidad se desliza por una pendiente peligrosa”.

75. Com ja va apreciar, en el seu dia, el CGE: “l'activitat de promoció, per part de la Generalitat, per a l'establiment de nous consolats en el seu territori, en cap cas està configurada de manera que impedeixi o ni tan sols dificulti la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (*ex art. 149.1.3 CE*), com tampoc enerva l'exercici de la funció constitucional del seu govern, de direcció de la política exterior (art. 97 CE). [...] [R]es no impedeix que el president de la Generalitat o, si escau, altres òrgans d'aquesta, duguin a terme les actuacions que es creguin oportunes de promoció de l'establiment de nous consolats, sens perjudici que, a través dels instruments de col·laboració que són propis d'un model d'estat compost, la Generalitat, quan escaigui, pugui instar l'Estat perquè dugui a terme les accions adients per a aquest establiment” (DCGE 23/2014, FJ 3r.3.B).

aprovechando la implantación de la ‘marca Barcelona’, no comporta el reconocimiento a Cataluña de la condición de sujeto de Derecho internacional” (STC 228/2016, FJ 11).

Finalment, assenyalarem que el Ple del Tribunal Constitucional, per unanimitat, va decidir en la STC 77/2017, de 21 de juny de 2017 estimar parcialment el conflicte positiu de competència promogut pel Govern de l'Estat contra diferents preceptes dels decrets aprovats per la Generalitat per a la creació i estructuració del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència.<sup>76</sup> La sentència considerarà que l'ús de la denominació “Afers Exteriors” per a la identificació de l'esmentat departament reproduïa de forma “mimètica” la de l'Estat i, en conseqüència, podia donar lloc a “confusió” i interferir en la direcció i execució de la política exterior espanyola, competència exclusiva de l'Estat. En una breu resolució, el TC es limita a reproduir la seva doctrina sobre la competència estatal en matèria de relacions internacionals (en essència, la ja citada STC 228/2016), i acaba recordant que la Generalitat pot dur a terme activitats amb projecció exterior, derivades de la seva competència i per a la promoció dels seus interessos (art. 193 EAC), sempre que aquelles respectin la competència *ex* art. 149.1.3 CE, que atribueix de forma exclusiva la matèria de relacions Exteriors. No obstant, en un vot particular concorrent, el magistrat Xiol Ríos advertí de les “excesivas precauciones [...] en la posición de este Tribunal respecto a la posibilidad de uso de expresiones tradicionalmente asociadas a la materia de acción exterior”, i tot això, al seu parer, tenint en compte, a més, l'alt grau de nominalisme a què estava sotmès *per se* l'anàlisi de constitucionalitat de la qüestió.

## 5. Conclusions

La STC 228/2016 sobre la LC 16/2014, d'acció exterior i de relacions amb la UE, culminà la traça encetada en altres pronunciaments anteriors del TC que havien servit per precisar els contorns prou difusos del perímetre constituï-

---

76. En concret, els arts. 1.1 i 3.3, apartats 1 i 2, del Decret de la Generalitat 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, pel que fa a la creació del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, i contra els arts. 1.1.b) i 20 del Decret 45/2016, de 19 de gener, d'estructuració del mateix Departament.

onalment admissible de l'espai autonòmic d'acció exterior. Malauradament, però, la fonamentació de la majoria d'aquests pronunciaments, si més no dels més rellevants i posteriors a la STC 31/2010, va suposar un gir inequívoc cap a una concepció de les relacions internacionals com a facultat omnímoda de l'Estat, característica de l'etapa de desenvolupament constitucional primari i abandonada després de la STC 165/1994.

Es pot considerar que la STC 31/2010 donà conformitat constitucional al conjunt del desenvolupament estatutari de segona generació en matèria d'acció exterior. Alhora, feu patent la prevenció del Tribunal en alguns extrems, impel·lint-lo a reafirmar innecessàriament les capacitats estatals de coordinació i de regulació general de les actuacions exteriors de les comunitats, a més de mantenir, sense donar-hi resposta, algunes de les ambigüitats més palmàries de la doctrina constitucional preexistent. Les posteriors sentències (STC 80/2012, 110/2012 i 46/2015) van afegir, però, una dimensió més imperativa a les cauteles ja expressades per la STC 31/2010, en el sentit que tota connexió amb la política exterior servia per reconduir cap al domini estatal l'àmbit de la projecció exterior de les mateixes competències autonòmiques sense una aparent base competencial estatal, com, per exemple, en matèria d'esports.

En aquest mateix context, cal que ens referim al recurs constant del legislador estatal a les facultats de coordinació estatal, instrument d'una clara vocació entre tuïtiva i fiscalitzadora, inherent a les prevencions ja expressades i tributàries sense dubte del context polític del moment, i que han estat confirmades per la STC 85/2016. De la seva banda, la STC 228/2016, tot i assajar una lectura constitucionalment conforme de la LC 16/2014 en el seu conjunt, no ha aconseguit reproduir els mateixos tics preventius que contenia el recurs estatal, si més no en dos dels punts sobre els quals reprotxà un vici d'inconstitucionalitat: les relacions institucionals amb el cos consular i l'ús del terme "diplomàcia pública".

En suma, l'espai per a l'acció exterior de les CA després de la recent producció legislativa i dels no menys recents pronunciaments del TC analitzats, manté en allò essencial els postulats de la STC 165/1994. No obstant, alguns elements clarament involutius fan patent l'amenaça, que la mateixa doctrina constitucional va advertir de forma primerenca (STC 80/1993 FJ 3), sobre el progressiu desplaçament de l'ordre constitucional de distribució de competències que sustenta la capacitat autonòmica d'acció exterior, a partir d'una interpretació

expansiva de l'art. 149.1.3 CE. En gran mesura, aquesta deriva regressiva<sup>77</sup> es troba íntimament vinculada a la percepció política, per part de determinats sectors estatals, de determinades iniciatives desenvolupades per les institucions autonòmiques en el context del debat obert sobre l'organització territorial de l'Estat i, assenyaladament, el denominat "procés català".

## Bibliografia

- Armengol i Ferrer, Ferran. "Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 6 (2008): 272-319.
- Blasco Díaz, José Luis. "Notas sobre la acción exterior de las Regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Costituzionale". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 278. Madrid: INAP (septiembre-diciembre, 1998): 229-241.
- Bustos, Rafael. "Acción exterior de las Comunidades Autónomas". En: Eliseo Aja, Francisco Javier García Roca, i José Antonio Montilla Martos (dirs.). *Informe Comunidades Autónomas 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2014.
- Carrillo, Marc. "L'acció exterior i la participació en assumptes europeus de la Generalitat d'acord amb el nou Estatut de 2006". *IX Seminari sobre Autonomia i Justícia a Catalunya*. Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2008.
- Diversos autors. *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, vol. I. Bilbao: IVAP, 1994.
- Fernández de Casadevante, Carlos. *La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada*. Madrid: Dilex, 2001.
- García Pérez, Rafael. "La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la acción y del servicio exterior del Estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 27 (juny 2014). <http://www.reei.org/index.php/revista/num27/articulos/proyeccion-internacional-comunidades-autonomas-ley-accion-servicio-exterior-estado-laese-autonomia-territorial-unidad-accion-politica-exterior>.

---

77. Amb relació a la qual hem d'esperar nous pronunciaments, si més no pel que fa a l'esmentat conflicte positiu de competència 672-2016.



- García Segura, Clara. *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Barcelona: Fundació Bofill, 1995.
- Kincaid, John. "Observacions comparatives sobre les activitats internacionals dels governs constituents". En: Ferran Requejo (ed.). *La política exterior dels ens subestats a principis del segle XXI*. Barcelona: IEA, 2010: 15-29.
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki. "Deporte, relaciones internacionales y Comunidades Autónomas: un análisis al hilo de la reciente jurisprudencia constitucional". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 18 (octubre 2013): 207-237.
- Manfredi Sánchez, Juan Luis. "Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública". *Comunicación y Sociedad*, vol. XXIV, n. 2 (2011): 199-225.
- Mangas, Araceli. "La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas". En: Diversos autores. *Relaciones internacionales y CCAA*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.
- Pérez González, Manuel. "La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea". En: F. Mariño Menéndez (ed.). *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria – Universidad Carlos III, 1998.
- Pérez Tremps, Pablo. "La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña". En: Diversos autores. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004: 351-387.
- Pons Ràfols, Xavier. "L'acció exterior de la Generalitat en la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya". *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (2010): 409-414.
- . "La acción exterior de la Generalitat, los recientes desarrollos legislativos estatales y la nueva ley catalana de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea". En: Diversos autores. *Acción exterior y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2015: 45-125.
- Remiro Brotons, Antonio. "De los tratados a los acuerdos no normativos". En: *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990.
- . "La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales (comentario al art. 149.1.3.a de la Constitución)". En: Óscar Alzaga Villaamil (dir). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. XI. Madrid: Cortes Generales / Editoriales de Derecho Reunidas, 1999.

- Ridao, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: EAPC-Columna, 2007.
- . “La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado”. *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 20 (2015).
- . “Comentari a la STC 46/2015, de 5 de març, sobre la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges”. *Activitat Parlamentària*, n. 28 (2015): 132-142.